

TESIS  
6250

UNIVERSIDAD DEL SALVADOR  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

TRABAJO DE INVESTIGACIÓN FINAL  
CARRERA DE RELACIONES  
INTERNACIONALES

*Cecilia Carolina Delaney*

Nº DE REGISTRO: 964741

MARZO DE 2002

TEMA: PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA

TÍTULO: *"Gobernabilidad, Comunicación y Legitimidad en el Proceso de Integración Europea: Doble crítica al argumento del Libro Blanco sobre Gobernabilidad"*

Capdevila 493, (1828) Banfield - Buenos Aires, Argentina  
+54 (11) 4202 8527 - ceciliacarolin@hotmail.com

## INDICE

	<u>Página</u>
1. PRÓLOGO	2
2. INTRODUCCIÓN	4
3. EL LIBRO BLANCO SOBRE GOVERNABILIDAD	7
3.1. Contenido y alcance de sus premisas y propuestas	7
3.2. Lecturas Críticas	20
3.3. Su contexto: Los Debates Teóricos	23
3.3.1. Integración Europea	23
3.3.2. Gobernabilidad Global	28
3.4. Complementariedad del factor legitimidad	37
3.4.1. Conceptualización	37
3.4.2. ¿Legitimidad de procedimiento o de sustancia?	42
4. COMUNICACIÓN E INFORMACIÓN	45
4.1. Lectura Institucional	46
4.1.1. Conceptualización	46
4.1.2. Análisis de las acciones de comunicación e información de la Unión Europea (1995-2001)	50
4.2. Lectura desde los medios: el rol que juegan los medios en la conformación de las percepciones	63
5. LA RELACIÓN ENTRE GOVERNABILIDAD, COMUNICACIÓN Y LEGITIMIDAD	72
5.1. Conclusiones	72
6. ANEXOS	81
6.1. Notas de Entrevistas	81
6.1.1. Dieter Weyrich	81
6.1.2. Lic. Karina Bertrand	83
6.1.3. Sr. Branko Adjic	85
6.2. Acciones de Comunicación e Información de la Unión Europea (1995 – 2001)	87
7. NOTAS BIBLIOGRÁFICAS	88

## 1. PRÓLOGO

La ocasión, o el deber de culminar una etapa con una muestra clara que refleje cinco años de dedicación al objetivo de estudiar las relaciones internacionales, constituye no sólo el cierre de una etapa sino también una gran oportunidad en sí misma.

Mi interés en desarrollar el trabajo de investigación final de mi carrera sobre el proceso de integración europea no sólo está enraizado en la experiencia personal del intercambio académico que tuve la oportunidad de realizar entre los meses de septiembre de 2001 y enero de 2002 en la Universidad de Leiden, Países Bajos a través de la Universidad del Salvador; sino también a lo largo de diferentes asignaturas que, incluyendo en su currícula directa o tangencialmente temas relativos a la actualidad, historia, desarrollo teórico o estudios de caso de países europeos han favorecido esta elección.

Asimismo, considero que el estudio del proceso de integración europea conlleva la enorme ventaja de ganar conocimiento acerca de tan importante socio de nuestro, y de otros países latinoamericanos en tan disímiles campos, que van desde el saber y la educación, la economía y el comercio, el derecho, al el turismo, hasta la política, y la diplomacia.

La lista podría incluir no obstante, muchos otros. No es el objeto aquí una enumeración exhaustiva; la vinculación entre América Latina y una Europa integrada es, desde ya importante en ambos sentidos, aunque, por supuesto, el grado de prioridad sobreviene como cuestión política susceptible de discusión.

Quiero agradecer a las personas que me han apoyado profesionalmente en todo momento; que me han demostrado que los ideales y la ejemplaridad aún son posibles, o que me han dado una muestra acerca del funcionamiento del curioso mundo de la política más allá de sus posibles lecturas teóricas.

En lo que refiere al trabajo de investigación final puntualmente, quisiera agradecer muy especialmente a todos aquellos que han tenido la amabilidad de brindarme su apoyo en términos de sugerencias, recomendaciones y críticas a lo largo del mismo, a la Dra. Antonaeta Dimitrova (Universidad de Leiden); al Lic. Federico Merke (Universidad del Salvador – Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, y muy especialmente a la Lic. Alejandra S. Kern (Universidad del Salvador – Instituto Nacional de Tecnología Industrial), quien ha efectuado fructíferas lecturas y correcciones a los primeros borradores de este trabajo.

Finalmente, quisiera remarcar lo valioso del aporte de los entrevistados a la pluralidad de visiones del presente trabajo, el Sr. Dieter Weyrich, Ex director de la Deutsche Welle (Alemania); la Lic. Karina Bertrand, Departamento de Relaciones Institucionales (Instituto Nacional de Tecnología Industrial) y el Sr. Branko Adjic, Asesor de Prensa de la Delegación de la Comisión Europea en Buenos Aires.

Buenos Aires, marzo de 2002



USAL  
UNIVERSIDAD  
DEL SALVADOR

## 2. INTRODUCCIÓN

De acuerdo al Libro Blanco sobre Gobernabilidad<sup>1</sup> publicado recientemente por la Comisión Europea, la relación entre las instituciones europeas y el ciudadano es crucial para el avance del proceso de integración pues los efectos negativos de un déficit democrático<sup>2</sup> atentarian contra éste. Este documento cabe entenderse en el marco del debate más amplio sobre Gobernabilidad, tanto a nivel global como a nivel de la Unión Europea específicamente.

Sin embargo, referido el Libro Blanco considera que en muchas oportunidades, los logros y las acciones de la UE no son bien comunicados o informados<sup>3</sup> por parte de los Estados Miembros, lo cuál hace que el ciudadano no conozca el lugar donde se toman las decisiones, y lleva a que la Unión Europea no obtenga crédito por las acciones llevadas a cabo y aquellos logros obtenidos. Este factor sería subyacente de fenómenos tales como los resultados negativos del referéndum irlandés en torno al Tratado de Niza.

No obstante, cabría suponer que el modo en que la Unión Europea ha venido desarrollando sus acciones de información y comunicación ha incidido en la percepción que le ciudadano europeo tiene de su funcionamiento y configuración, buscando dilucidar el rol ocupado por los medios, pues cabría considerar que éstos

<sup>1</sup> Commission of the European Communities. *European Governance: A White Paper*. Brussels, 25.7.2001. COM (2001) 428 final. El concepto de gobernabilidad será definido y detallado en amplitud posteriormente. El término anglosajón "governance" ha comenzado a ser utilizado durante la década de 1990s a nivel académico y por instituciones internacionales para dar cuenta de "el arte o la manera de gobernar" aunque ello, con dos implicancias. En primer lugar, distinguiendo dicho concepto respecto del concepto de gobierno, pues este sería más asimilable a la idea estructural de institución. En segundo lugar, la promoción de una nueva manera de gestionar los asuntos públicos sobre la base de una idea de participación de la sociedad civil en todos los niveles. No obstante, etimológicamente podrían situarse sus primeros usos en el griego *kubernan* o en el latín *gubernare*. La derivación del español será interpretada como gobernarza en los documentos oficiales de la Unión Europea, sin embargo, a los efectos del presente trabajo, hablaremos de gobernabilidad. Ver Manuel de Oliveria Barata. *Étimologie du terme "gouvernance"*, Service de Traduction. Sitio Oficial de la Unión Europea. Europa en Internet. <http://europa.eu.int>

<sup>2</sup> Jürgen Habermas refiere este concepto, utilizado por Grimm en su artículo acerca de si Europa necesita una constitución, en el sentido de la operación de un vaciamiento de competencias estatales hacia órganos comunitarios por medio de la primacía del derecho europeo. En forma creciente, la percepción es que las decisiones que afectan al ciudadano se toman en otro lado. Ver Habermas, Jürgen. *Die Einbeziehung des Anderen*. Traducción al castellano de Juan Carlos Velasco Arroyo y Gerard Vilar Roca. Francfort, 1996. Pág. 137-143.

<sup>3</sup> Aquí cabe la diferenciación conceptual y operativa a la que habremos de referirnos ulteriormente.

tienen un papel fundamental en la formación de la opinión pública sobre temas clave de la integración regional.

Lo anterior nos conduce entonces a un punto ulterior, que no es otro que el lugar que ocupa la legitimidad en este nuevo capítulo político. Con ello, aludimos al período abierto con Maastricht principalmente, a partir del cuál el ciudadano comenzó a tener un rol de mayor protagonismo en el avance del proceso de integración europea.

El argumento de base de nuestro trabajo se centrará en una doble crítica al Libro Blanco. Primero, enfocada hacia su argumento de base, es decir, a que la clave para lograr una mayor gobernabilidad subyace en la relación entre ciudadanos e instituciones europeas. A nuestro criterio, este punto debería ser complementado por un factor ulterior, esto es la consideración de la legitimidad de dichas instituciones. En segundo lugar, criticaremos el supuesto por el cuál, la Unión Europea, transfiere la responsabilidad por las fallas en la comunicación de sus acciones y logros, al nivel de los Estados Miembros. En este sentido, buscaremos mostrar no sólo que la Unión Europea no posee una política de comunicación e información coherente, sino que la importancia el rol de los medios de comunicación ha sido en gran medida desestimado.

La estructura de nuestro trabajo se asentará sobre tres ejes. Primero, analizaremos el contenido y alcance de las premisas y propuestas del Libro Blanco, procurando contrastarlo con sus correspondientes lecturas críticas y situarlo en el marco más amplio del debate sobre gobernabilidad en el nivel global y regional. A continuación, evaluaremos la importancia del factor legitimidad como complementario a la relación entre ciudadano e instituciones en el marco del proceso de integración europea. Procederemos a una diferenciación entre una legitimidad de procedimiento –ligada a la importancia de la coincidencia en el procedimiento democrático como factor unificante en el nivel supranacional- y una legitimidad substancial ligada a la importancia de factores diferenciadores como la

lengua, religión, costumbres, etc; los cuáles se relacionan a bagajes culturales específicos y diferenciados.

Segundo, procederemos a dilucidar la importancia y lugar de la comunicación e información en la Unión Europea desde una doble perspectiva; por un lado, la perspectiva institucional de la UE. Analizaremos pues, las acciones realizadas por aquélla durante el período 1995-2001, para lo cuál utilizaremos como fuente de información principal los Informes Generales que anualmente la Comisión Europea entrega al Parlamento. En los mismos, constan en forma detallada el tipo de acción e instrumento utilizado en materia de comunicación e información. Por otro lado, abordaremos el rol jugado por los medios de comunicación en la conformación de las percepciones por parte del ciudadano.

Tercero, buscaremos ligar conceptualmente los dos ejes arriba expuestos a fin de comprobar la viabilidad y posibilidades de nuestro argumento.

Cabe subrayar que este trabajo da por supuesto el conocimiento de la arquitectura europea en su fase actual, lo cuál implicará la omisión de toda una descripción de su estructura institucional, la cuál consideramos, puede encontrarse fácilmente en numerosos documentos oficiales y sitios electrónicos pertinentes.

Trabajaremos entonces sobre la dimensión político-institucional del proceso de integración europea buscando desarrollar un análisis en profundidad de la relación entre gobernabilidad, comunicación y legitimidad como clave en el avance del proceso de integración europea.

### 3. EL LIBRO BLANCO SOBRE GOVERNABILIDAD<sup>4</sup>

#### 3.1. Contenido y Alcance de sus Premisas y Propuestas

El Libro Blanco sobre Gobernabilidad, documento elaborado por la Comisión Europea con el objetivo de proponer vías prácticas para acercar las Instituciones europeas al ciudadano –aunque el objetivo en sí mismo pueda ser interpretado como de naturaleza distinta por sus críticos y detractores- enfatizará principalmente la importancia del nexo existente entre dichos niveles, asignado un papel central a la alienación que sufriría el ciudadano en términos de participación, así también como la percepción por parte de aquél de una falta de una percepción clara sobre la estructura y funcionamiento de la misma.

La familiaridad con el término gobernabilidad no cesa de conducirnos al imperativo de una traducción inexacta e imprecisa hasta en sus más mínimas implicancias. La traducción española define el término “governance” como “Gobernanza” aunque finalmente hemos optado por utilizar el concepto de “gobernabilidad” destacando no obstante, su diferente significación en su traducción inglesa.

El Libro Blanco define este concepto como un *set de reglas, procesos y conductas que afectan el modo en el cual son ejercidos los poderes a nivel Europeo, particularmente con relación a [los principios de] apertura, participación, accountability, efectividad y coherencia*<sup>5</sup>. No obstante, la literatura pertinente a su definición es extensa y por tanto, merecerá un posterior y detallado análisis.

Teniendo en consideración los diferentes usos corrientes del concepto de “governance”, los cuales compartirían desde cierta óptica ciertos rasgos comunes,

<sup>4</sup> El título en inglés refiere European Governance: A White Paper. No se ha logrado obtener una versión en español.

<sup>5</sup> Commission of the European Communities. *European Governance: A White Paper*. Brussels, 25.7.2001. COM (2001) 428 final. Pág. 7



como por ejemplo, el de responder a un enfoque pluricéntrico, otorgando un papel primordial al concepto de redes (network) y procesos menor importancia al rol de las jerarquías, estructuras y los liderazgos monocráticos; el concepto de gobernabilidad multi- nivel encontraría su asidero en dos importantes vertientes, por un lado, la de las relaciones internacionales y por otro, la de las políticas públicas comparadas, enraizada en el intersticio de la ciencia política y la administración pública. Ahora bien, ¿Qué significa esto?

Desde cierta perspectiva, gobernabilidad sería *“a flexible pattern of public decision-making based on loose network of individuals. The concept conveys the idea that public decisions rest less within hierarchically organized bureaucracies, but take place more in long-term relationships between key individuals located in a diverse set of organizations located at various territorial levels”*<sup>6</sup>

La definición del Libro Blanco en cambio, usa el mismo concepto pero con otra connotación. Gobernabilidad no se entiende como “gobernabilidad multi-nivel” sino como “buena gobernabilidad”, más asequible al uso dado en el contexto de algunas instituciones económicas internacionales. Así, de acuerdo al Libro Blanco, gobernabilidad significaría *“rules, processes and behaviour that affect the way in which powers are exercised at the European level, particularly as regards openness, participation, accountability, effectiveness, and coherence”*<sup>7</sup>.

Queda pendiente entonces la relación entre una cierta definición de gobernabilidad y la definición de “gobernabilidad multi-nivel”. Esta relación podría ser abordada a través de su carácter excluyente, es decir, la explicitación de la existencia de dos diferentes modelos decisorios, esto es, intergubernamental o el denominado “gobernabilidad multi-nivel” en términos de una “política multi-nivel” en el nivel europeo, caracterizada por una tensión inmanente entre ambos, derivando en un equilibrio inestable, no habiendo hasta el momento una fundación constitucional europea.

---

<sup>6</sup> Peter John. *Local Governance in Western Europe*. Sage Publications. Pág. 9

<sup>7</sup> Commission of the European Communities. *European Governance: A White Paper*. Brussels, 25.7.2001. COM (2001) 428 final. Pág. 8

Este sistema, que habría emergido como realidad más que como una ficción conceptual durante la década de 1980s implicaría una dilución del control que los gobiernos nacionales han venido ejerciendo, debido a las actividades de los actores supra-nacionales y sub-nacionales<sup>8</sup>.

En ánimo de cerrar el abordaje conceptual acerca de qué es gobernabilidad multi-nivel y, volviendo sobre su doble herencia teórico-conceptual; “gobernabilidad” referirá al aspecto substancial mientras que “multi-nivel” indicará niveles (subnacional, nacional, supranacional) y esferas (pública, semi-pública, privada) en las cuáles el primero habrá de operar. Su ligazón con la idea de gobierno a través de redes merece la pena ser destacada.

Ahora bien, según el Libro Blanco, esta relación de cercanía entre el ciudadano y las instituciones europeas estaría lejos de ser un requerimiento de efectividad específicamente europeo para trascender a un plano global. En este sentido, los desafíos planteados por un contexto internacional caracterizado por el fenómeno de la globalización, originariamente –pero no exclusivamente- económico, financiero, y de la información constituyen la realidad a la cuál el Libro Blanco sobre Gobernabilidad buscaría dar respuesta.

El diagnóstico va desde la percepción ciudadana de incapacidad de la UE para actuar efectivamente hasta el acento en la responsabilidad a nivel de los Estados Miembros por una no apropiada comunicación de la dinámica evolutiva de la UE. Asimismo, la evaluación podría ser hasta catastrófica si se considera por un lado que la Unión Europea no puede acreditar propiamente sus logros y, cuando ello sucede, las expectativas del ciudadano en torno de una efectividad al mismo nivel de los Estados miembros proveerían un argumento útil al tratar de explicar por qué “ellos no sienten que las instituciones sean un canal tan efectivo para expresar sus visiones y asuntos”.

---

<sup>8</sup> Gary Marks, Liesbet Hooghe, Kermit Blank. *European Integration from the 1980s: State-Centric, Multi-level Governance*. Journal of Common Market Studies, Vol. 34, N° 3, September 1996. Pág. 371-373.

La identificación y caracterización de estos cambios, lejos de ser uniforme, varía de acuerdo a la óptica en cuestión, y, lógicamente, dependiendo de la visión que se tenga sobre las amenazas y oportunidades, se propondrán soluciones ajustables en el nivel práctico.

En este sentido, el desarrollo y difusión de la información y el auge de las nuevas tecnologías de la información en su carácter de cambio tecnológico; la internacionalización de las diferentes esferas de la vida social; la denominada “Europeización”<sup>9</sup> considerada –no sin cuestionamientos- como una sub-forma de internacionalización; la preponderancia del neo-liberalismo como premisa del emprendimiento a escala global de procesos de privatización y desregulación; y, la modernización encarnada en el creciente individualismo y una creciente complejización de la vida social; se constituyen como causas interconectadas –mutuamente coadyuvantes pero incluso contradictorias a veces- cuyos remarcables efectos se centran fundamentalmente en la disminución de la efectividad de los instrumentos tradicionales de control del ejercicio del poder (accountability).

Aumenta así la importancia de las redes (networks), tal como se ha destacado antes, en el momento en que actores pertenecientes a diferentes niveles y esferas toman decisiones.<sup>10</sup>

Por otro lado, y bajo la salvedad de encontrarnos ante el abordaje de los cambios operados en el nivel vertical (que va del nivel nacional al subnacional más que al supranacional); una mayor demanda del sector privado en el ámbito de las decisiones públicas, los cambios en la naturaleza de la participación política, lo cuál habría de ponerse en evidencia en la adecuada canalización de los intereses del ciudadano llevado adelante por los partidos políticos; y la hipotética obsolescencia de las nociones de jerarquía en términos weberianos, así como también la introducción de unas líneas de control más difusas y los mecanismos

<sup>9</sup> Europeización refiere al proceso de integración regional europea.

<sup>10</sup> Kees van Kersbergen and Frans van Waarden. *Shifts in Governance: Problems of Legitimacy and Accountability*. NOB working paper. Págs. 45-48.